

BlogDUE

Le Linee guida UE sulle sovvenzioni estere distorsive: verso una nuova fase di consolidamento applicativo

Oriana Balsamo (Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea, Luiss Guido Carli di Roma) – 27 aprile 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione: il regolamento (UE) 2022/2560 (FSR) e la fase di consolidamento applicativo. – 2. La sistematizzazione della nozione di distorsione. – 3. La valutazione comparata *ex art. 6 FSR*: effetti economici e obiettivi strategici. – 4. I poteri di *call-in* e il rafforzamento del controllo *ex ante*. – 5. Profili critici e questioni aperte. – 6. Conclusioni.

1. Con l'adozione del [regolamento \(UE\) 2022/2560](#) sulle sovvenzioni estere distorsive (noto anche come *Foreign Subsidies Regulation*, di seguito: "FSR"), l'Unione europea ha introdotto uno strumento volto a rafforzare la tutela del mercato interno alla luce dei repentini cambiamenti dell'ordine economico internazionale. L'obiettivo della nuova disciplina, come chiarito al considerando n. 6 FSR, è quello di "affrontare efficacemente le distorsioni sul mercato interno causate dalle sovvenzioni estere al fine di garantire condizioni di parità". Il regolamento mira, dunque, ad assicurare il c.d. *level playing field* attraverso norme e procedure idonee a indagare sulle sovvenzioni concesse da Paesi terzi a imprese operanti nel mercato interno, che possano provocare distorsioni concorrenziali. Ciò risponde, in particolare, all'esigenza di fronteggiare situazioni in cui Stati terzi, non pienamente allineati ai principi dell'economia di mercato o caratterizzati da un elevato grado di intervento pubblico, sostengono imprese attive, direttamente o indirettamente, nel mercato interno, alterando le condizioni concorrenziali e incidendo sul corretto funzionamento dello stesso.

Il FSR si inserisce in un più ampio processo di evoluzione del diritto dell'Unione, volto a rafforzare gli strumenti di difesa economica, in particolare, nell'ambito della politica commerciale comune (p.e., [regolamento \(UE\) 2019/452](#) e [regolamento \(UE\) 2023/2675](#)). Esso istituisce un meccanismo specificamente dedicato al controllo delle sovvenzioni estere, assicurando il coordinamento con le altre discipline dell'Unione, e con i connessi obblighi dell'UE derivanti da accordi internazionali, in particolare quelli derivanti dall'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative

(ASCM) concluso nell'ambito dell'OMC (art. 44, par. 9, FSR. In dettaglio v. F. FERRARO, *L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere*, in questa *Rivista*, 2023, p. 68 ss.; G. CASTRO RIBEIRO, *Geoeconomic Awakening: The European Union's Trade and Investment Policy Shift towards Open Strategic Autonomy*, in *EU Diplomacy Papers*, n. 1, 2023, p. 4 ss.; M. BARBANO, *Sovvenzioni estere distorsive: ambito di applicazione ed enforcement settoriale del regolamento (UE) n. 2560/2022*, in questa *Rivista*, 2023, p. 1 ss.): la disciplina degli aiuti di Stato di cui agli artt. 107 ss. TFUE relativa ai contributi finanziari pubblici concessi dagli Stati membri; le regole in materia *antitrust* (artt. 101-102 TFUE; [regolamento \(CE\) n. 1/2003](#)) e sul controllo concentrazioni ([regolamento \(CE\) n. 139/2004](#)); gli strumenti settoriali relativi alle sovvenzioni distorsive, tra cui quelli concernenti il settore delle costruzioni navali ([regolamento \(UE\) 2016/1035](#)), il trasporto marittimo ([regolamento \(CEE\) n. 4057/86](#)) e il trasporto aereo ([regolamento \(UE\) 2019/712](#)).

Il regolamento, pertanto, non sostituisce né modifica i regimi esistenti, ma opera in coordinamento con gli altri strumenti normativi e gli obblighi internazionali dell'Unione ai sensi dell'art. 44 FSR (v. A. ROSANÒ, *Oltre i confini del diritto degli aiuti di Stato: il Regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, in [Rivista della regolazione dei mercati](#), n. 1, 2023, p. 122 ss.). L'entrata in vigore del FSR nel luglio 2023 ha infatti consentito il superamento di una precedente asimmetria normativa: le sovvenzioni concesse da Paesi terzi a imprese attive nel mercato interno non erano soggette a un controllo analogo a quello previsto per gli aiuti concessi dagli Stati membri, mentre restava, e in parte resta tuttora, incerta la portata extraterritoriale delle norme OMC in materia di sovvenzioni rispetto ai prodotti esportati (sul punto v. sentenza del Tribunale del 1° marzo 2023, causa [T-540/20](#), *Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commissione*; sentenza della Corte del 28 novembre 2024, cause riunite [C-269/23 P e C-272/23 P](#), *Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics SAE e Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commissione*. In dottrina v. R. G. J. STEGINK, *Comparing Complements: the Concept of Foreign Subsidy under the EU Foreign Subsidies Regulation in light of EU State Aid Law and WTO Subsidy law*, in [Common Market Law Review](#), vol. 62, n. 4, 2025, p. 1089 ss.; M. FRANK, *The EU's new Foreign Subsidy Regulation on Collision Course with the WTO*, in [ivi](#), vol. 60, n. 4, 2023, p. 925 ss.; V. CROCHET, M. GUSTAFSON, *Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law*, in [World Trade Review](#), vol. 20, n. 3, 2021, p. 343 ss.).

Non si tratta di un semplice meccanismo di reazione commerciale, ma di un sistema di natura amministrativa che attribuisce alla Commissione poteri di indagine e di intervento. Tali poteri si articolano, da un lato, in forme di controllo *ex ante* nelle concentrazioni e nelle procedure di appalti pubblici, sia mediante obblighi di notifica sia attraverso la possibilità di richiedere la notifica preventiva (c.d. poteri di *call-in* ai sensi degli artt. 21 e 29 FSR), e, dall'altro, in poteri di indagine esercitabili *ex officio* ai sensi dell'art. 9 FSR

(v. F. FERRARO, *op. cit.*). Il regolamento segna dunque l'avvio di una nuova fase della disciplina delle sovvenzioni estere UE nel mercato interno (sulla fase precedente v. p.e. [regolamento UE 2016/1037](#) e [regolamento UE 2019/712](#). Da ultimo v. W. WEIB, A. VON GRAEVENITZ, U. SOLTÉSZ (eds.), *Special Issue: The Foreign Subsidies Regulation Assessing Implementation*, Berlin, forthcoming; Commissione, [La Commissione adotta le modalità di attuazione del regolamento sulle sovvenzioni estere](#), 10 luglio 2023).

In questo contesto si colloca la comunicazione [C \(2026\) 42final della Commissione, del 9 gennaio 2026](#) recante orientamenti riguardanti l'applicazione di alcune disposizioni del FSR (di seguito: "Linee guida"). Tale atto svolge una funzione centrale in termini di certezza del diritto e di *enforcement*, dando concretezza al processo avviato dall'istituzione. In un primo momento, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sul progetto di Linee guida, coinvolgendo Stati membri e portatori di interessi (v. considerando nn. 5 e 6 Linee guida; Commissione, [La Commissione avvia una consultazione pubblica su una proposta di orientamenti relativi al regolamento sulle sovvenzioni estere](#), 18 luglio 2025; Commissione, [Invito a presentare contributi per un'iniziativa \(senza valutazione di impatto\)](#), 5 marzo 2025). Successivamente, nel luglio 2025, è stata pubblicata una bozza dell'atto (v. Commissione, [Draft Guidelines on the application of certain provisions of Regulation \(EU\) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market](#), 2025; Commissione, [Guidelines on foreign subsidies distorting the internal market](#), 2025; J. MODRALL, *EU Foreign Subsidies Regulation Guidelines*, in [Kluwer Competition Law Blog](#), 5 August 2025).

Le Linee guida sono state adottate in attuazione dell'art. 46, par. 1, FSR, ai sensi del quale la Commissione è tenuta alla loro pubblicazione entro il 13 gennaio 2026 (Commissione, [La Commissione pubblica le linee guida sulla regolamentazione dei sussidi esteri](#), 9 gennaio 2026. Si v. altresì la recente pubblicazione della Commissione, [Competition FSR Brief](#), March 2026). Pur nella sua natura non vincolante, tale atto segna il passaggio da una fase embrionale a una di consolidamento applicativo, in quanto adottato in un momento cruciale della vita del regolamento, ossia al terzo anno dalla sua entrata in vigore, nonché in vista della sua imminente revisione prevista ai sensi dell'art. 52, par. 2, FSR entro luglio 2026 (P. MATTIOLO, J. BLOCKX, *The Guidelines on the Foreign Subsidies Regulation: Condensing the Commission's First Experience*, in [Kluwer Competition Law Blog](#), 16 January 2026 e in [CELIS](#), 28 January 2026; Commissione, [La Commissione avvia il riesame del regolamento sulle sovvenzioni estere](#), 12 agosto 2025).

Il presente contributo si propone di analizzare il ruolo delle Linee guida nella costruzione dell'architettura interpretativa del FSR, mettendo in luce tre profili: *i*) la nozione di "distorsione sul mercato interno" ex art. 4 FSR; *ii*) la struttura e la portata della valutazione comparata degli effetti positivi e negativi delle sovvenzioni estere di cui all'art. 6 FSR; e *iii*) il rafforzamento del controllo *ex ante* tramite i poteri di *call-in*. Le sezioni 5 e 6 evidenzieranno,

da ultimo, i principali profili critici e le questioni aperte nell'applicazione del regolamento.

2. Le Linee guida mirano a chiarire alcune delle disposizioni più complesse sotto il profilo applicativo del regolamento, fornendo criteri interpretativi in merito alla nozione di “distorsione sul mercato interno”, alla valutazione comparata prevista dall'art. 6 FSR e alle modalità di esercizio dei poteri discrezionali della Commissione nell'ambito delle indagini (v. *Commission publishes new guidelines on Foreign Subsidies Regulation*, in [EU Law Live](#), 9 January 2026). Tale atto contribuisce, da un lato, a garantire maggiore prevedibilità della futura prassi applicativa e, dall'altro, a orientare l'interpretazione delle disposizioni del regolamento (v. considerando nn. 5, 7-9).

Strutturate in quattro sezioni operative, le Linee guida non costituiscono una mera “lista di controllo da applicare meccanicamente”, bensì un quadro valutativo da applicare caso per caso e suscettibile di aggiornamento periodico alla luce della futura prassi decisionale (v. considerando n. 73 FSR e i considerando nn. 7-8). La sezione 2 fornisce orientamenti sull'applicazione, da parte della Commissione, dei criteri volti a determinare l'esistenza di una distorsione sul mercato interno di cui all'art. 4, par. 1, FSR e, per gli appalti pubblici, dell'art. 27 FSR, evidenziando la centralità della nozione. In particolare, l'ambito di applicazione soggettivo del regolamento non dipende dall'origine geografica dell'impresa operante nel mercato interno e dunque del suo luogo di stabilimento, ma dall'effetto economico della sovvenzione concessa dal Paese terzo all'impresa nel mercato interno (v. art. 1, par. 2, FSR; art. 3 FSR; punti 15-16 Linee guida. In dottrina v. L. HORNKOHL, P. MATTIOLO, *The Concept of 'Distortion in the Internal Market' in the Foreign Subsidies Regulation*, in [European State Aid Law Quarterly](#), vol. 24, n. 4, 2025, p. 340 ss.; W. WEISS, *The Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market: A Path to a Level Playing Field?*, [Berlin](#), 2024, in particolare p. 40 ss.).

Come ricordato al punto 10 delle Linee guida, l'art. 4, par. 1, FSR consente alla Commissione di individuare una distorsione sul mercato interno qualora una sovvenzione estera sia in grado di migliorare la posizione concorrenziale di un'impresa e, di conseguenza, comporti o rischi di comportare un'incidenza negativa effettiva o potenziale sulla concorrenza. L'intervento della Commissione è quindi subordinato al ricorrere di due condizioni cumulative: il *miglioramento* della posizione concorrenziale del beneficiario nel mercato interno e, quale conseguenza, l'*incidenza negativa* sulla concorrenza (v. in dettaglio L. HORNKOHL, P. MATTIOLO, *The Concept of 'Distortion in the Internal Market'*, cit.; [Commission Staff Working Document, Initial clarifications on the application of Article 4\(1\), Article 6 and Article 27\(1\) of Regulation \(EU\) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market](#), SWD (2024) 201final, 2024, in particolare pp. 2-3). La disposizione, tuttavia, definisce la distorsione sulla base di una lista non esaustiva di indicatori, individuando altresì soglie al di sotto delle quali è improbabile che

una sovvenzione sia distorsiva, nonché casistiche in cui una sovvenzione può considerarsi non distorsiva *ab origine* (v. anche i considerando n. 18 e 19 FSR). A ciò si aggiunge l'art. 5 FSR che individua le categorie di sovvenzioni che maggiormente rischiano di provocare distorsioni sul mercato interno (v. punto n. 12 Linee guida; SWD (2024) 201final, cit., p. 3).

Le Linee guida introducono un test articolato fondato su presunzioni, criteri indiziari e standard probatori definiti alla luce della prima fase di applicazione del regolamento. La Commissione ha chiarito, infatti, che non è sufficiente la mera esistenza di una sovvenzione, ma è necessario che il vantaggio concesso sia idoneo a migliorare la posizione competitiva dell'impresa sul mercato in modo indebito. Tale miglioramento consiste essenzialmente nell'individuare un nesso tra la sovvenzione estera e le attività del beneficiario nel mercato interno.

Sul primo requisito, le Linee guida introducono una classificazione che segna un'evoluzione rispetto alla bozza del luglio 2025, distinguendo tra sovvenzioni “mirate” e “non mirate”.

Le prime comprendono essenzialmente due tipi di sovvenzioni. In primo luogo, le sovvenzioni che sostengono direttamente o indirettamente le attività economiche del beneficiario nel mercato interno (ad es. finanziando attività produttive o distributive svolte nell'Unione, ovvero subordinando il sostegno a eventi relativi a tali attività) (v. par. 2.3.1. Linee guida, in particolare punto 19, lett. a). Per un esempio di sovvenzione estera mirata v. Commissione, *Provisional non-confidential version of Commission Decision with Commitments, case FS.100156 – ADNOC/Covestro*, [C \(2025\) 7800final](#), 4 February 2026, in particolare p. 42 ss. e punti 338-350, 356; *Commission conditionally approves ADNOC's acquisition of Covestro*, in [EU Law Live Competition Corner](#), 14 November 2025).

In secondo luogo, le sovvenzioni che, indipendentemente dalla loro finalità, natura e portata, sono utilizzate, o destinate ad essere utilizzate, dall'impresa per le sue attività economiche nel mercato interno (v. par. 2.3.1. Linee guida, in particolare punto 19, lett. b)). In entrambi i casi, si presume l'idoneità a migliorare la posizione concorrenziale senza necessità di un'ulteriore analisi.

Le seconde, prive di un collegamento immediato con attività nel mercato interno, richiedono invece una verifica sul rischio di “sovvenzionamento incrociato”, il c.d. *cross-subsidisation*, delle attività nell'Unione, alla luce di fattori quali la struttura azionaria, i legami funzionali, economici e organici, la progettazione della sovvenzione, eventuali accordi con terzi e il quadro normativo applicabile (v. par. 2.3.1. Linee guida, in particolare punti 20-22). Rientrano in tale categoria le sovvenzioni estere aventi finalità generale o non specifica, rispetto alle quali l'impresa resta libera di destinarne l'impiego a una qualsiasi delle proprie attività economiche, nonché quelle che sostengono attività svolte al di fuori dell'Unione ma che, al contempo, liberano risorse suscettibili di essere impiegate in qualsiasi altra attività economica dell'impresa. Nel caso *e&PPF Telecom Group*, ad esempio, la Commissione ha valorizzato ai fini della propria valutazione una pluralità di elementi, tra

cui l'integrazione finanziaria dell'impresa oggetto dell'operazione con l'acquirente, l'indicazione di futuri fabbisogni di investimento nell'Unione e l'assenza, nei contratti di prestito, di vincoli quanto al loro utilizzo, alla finalità o alle relative modalità di impiego (v. *Commission Decision with Commitments, case FS.100011 – Emirates Telecommunications Group/PPF Telecom Group*, [C \(2024\) 6745final](#), 24 September 2024, punti 308-309, 324. Per un approfondimento v. E. S. STURLI, M. ALCARAZ ORTEGA, *Commission clears first FSR in-depth merger investigation with commitments: FS.100011 Emirates Telecommunications Group/PPF Telecom Group*, in [Journal of European Competition Law & Practice](#), 2025).

Quanto al secondo requisito, le Linee guida precisano che l'incidenza negativa sulla concorrenza consiste in un'alterazione, o comunque in un'interferenza, effettiva o potenziale delle dinamiche competitive a detrimento di altri operatori economici nel mercato interno (v. par. 2.4.2. Linee guida, in particolare punto 41). Non è necessario che la Commissione dimostri che vi sia stato un impatto effettivo né che la sovvenzione costituisca la causa esclusiva dell'alterazione: è sufficiente che vi contribuisca in modo significativo, non essendo introdotte ulteriori soglie rispetto ai limiti *de minimis* di cui all'art. 4, par. 2 e 3, FSR. Pertanto, una volta accertato che vi sia stato un miglioramento della posizione del beneficiario nel mercato interno, e che la sovvenzione abbia generato un'alterazione significativa, o comunque un'interferenza, la Commissione non dovrà verificare la natura grave della stessa (v. punto 43 Linee guida).

Le Linee guida mantengono perciò una nozione ampia di distorsione, sulla base di un giudizio prognostico circa l'impatto effettivo della sovvenzione derivante da un Paese terzo sulle condizioni di concorrenza nel mercato interno. In tal modo, tale atto contribuisce, nonostante la sua efficacia non vincolante, a rafforzare la prevedibilità dell'applicazione dell'FSR mantenendo, al contempo, un margine significativo di discrezionalità in capo alla Commissione, coerente con la natura economico-valutativa del test di distorsione (sulla natura non vincolante delle Linee guida, v. V. SACCHETTI, *Gli atti di soft law della Commissione europea, tra effettività della tutela giurisdizionale e obbligo di leale collaborazione*, in [DUE](#), n. 2, 2023, p. 305 ss.; J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in [ivi](#), n. 2, 2022, p. 425 ss.).

3. L'esame della Commissione può estendersi oltre l'accertamento dell'esistenza di una sovvenzione estera distorsiva ai sensi dell'art. 4 FSR e l'individuazione dell'alterazione delle dinamiche concorrenziali. L'art. 6 FSR introduce infatti un passaggio eventuale, il c.d. *balancing test*, che consente alla Commissione di ponderare gli effetti negativi della distorsione, disciplinati ai sensi degli artt. 4 e 5 FSR, con i possibili effetti positivi della sovvenzione, sulla base di informazioni ricevute (v. punto 98 Linee guida; SWD (2024) 201final, cit., pp. 6-7; Commissione, [Competition FSR Brief. The Foreign Subsidies Regulation – 100 days since the start of the notification obligation for concentrations](#), February 2024. In dettaglio v. L. HORNKOHL,

P. MATTIOLO, *Understanding the Balancing Test under the Foreign Subsidies Regulation*, in [Kluwer Competition Law Blog](#), 16 September 2025; P. NICOLAIDES, *Demystifying the Balancing of the Positive and Negative Effects of State Aid*, in [European State Aid Law Quarterly](#), vol. 23, n. 2, 2024, p. 136 ss.).

Le Linee guida individuano tre categorie principali. In primo luogo, possono essere presi in considerazione gli effetti positivi sullo sviluppo della specifica attività economica sovvenzionata nel mercato interno, ad esempio qualora la sovvenzione consenta di superare un fallimento di mercato o di avviare un'attività altrimenti non sostenibile. In secondo luogo, rilevano gli effetti in relazione a obiettivi di politica dell'Unione, in particolare quelli riconosciuti dai Trattati o da atti dell'Unione, inclusi riferimenti espliciti alla sicurezza economica e alla politica di difesa. In terzo luogo, possono essere considerati altri obiettivi di politica pubblica, purché rilevanti per l'Unione. Eventuali finalità perseguite dallo Stato terzo concedente assumono rilievo solo nella misura in cui producano effetti compatibili con interessi riconducibili all'ordinamento dell'Unione (v. par. 3.2. Linee guida).

Nel settore degli appalti pubblici, la valutazione comparata assume un carattere peculiare: questa si intreccia con esigenze di continuità dei servizi pubblici e con profili di autonomia strategica. La Commissione può considerare, tra gli effetti positivi, la possibilità di concludere un contratto in assenza di alternative valide nel mercato interno, purché non emergano rischi per la sicurezza o l'ordine pubblico (v. punto 117 Linee guida).

Rispetto alla bozza del luglio 2025, non si impone alla Commissione un obbligo di procedere alla valutazione comparativa prima di adottare misure correttive o accettare impegni. L'impostazione adottata appare coerente con il dettato normativo dell'art. 6, par. 1, FSR, che attribuisce all'istituzione la facoltà di svolgere tale valutazione (v. sul punto P. MATTIOLO, J. BLOCKX, *op. cit.*). Le Linee guida forniscono, piuttosto, indicazioni circa la metodologia da seguire nello svolgimento della stessa, chiarendo così uno degli aspetti più innovativi e controversi del regolamento (v. punto 100 Linee guida).

Si esplicita, infatti, quanto già disposto nel considerando n. 21 FSR, precisando ulteriormente alcuni aspetti procedurali relativi all'applicazione del test di bilanciamento, quali il momento e le tempistiche entro cui la Commissione effettua la valutazione comparata, sulla base di quali informazioni viene eseguita (v. punti 101-104 Linee guida), nonché le tempistiche entro cui fornirle e le parti interessate che possono fornirle (v. punti 140-144 Linee guida). Come precisato al punto 138, tanto più precisi saranno gli effetti positivi asseriti e quanto più convincenti sono gli elementi di prova presentati a sostegno della loro esistenza, tanto meglio la Commissione sarà in grado di valutarne la fondatezza nella fase di indagine approfondita ai sensi dell'art. 11 FSR. Tale valutazione può portare a diversi esiti: se prevalgono gli effetti positivi, la Commissione può emettere una decisione di non opposizione; se prevalgono gli effetti negativi, le misure correttive dovrebbero essere adeguate a limitare le distorsioni preservando, se possibile, gli effetti positivi. In nessun caso l'impresa sarà posta in una

posizione meno favorevole rispetto a quella precedente al test di bilanciamento.

La prassi decisionale della Commissione evidenzia un'applicazione particolarmente restrittiva del *balancing test*. Gli effetti positivi devono, infatti, essere specificamente riconducibili alla sovvenzione estera ritenuta distorsiva e non possono consistere nei potenziali benefici derivanti dall'operazione o dall'investimento in termini generali. In tale prospettiva, è richiesto alle parti di dimostrare se e in quale misura i benefici prospettati si sarebbero verificati in assenza della sovvenzione (v. [C \(2025\) 7800final](#), cit., punti 544-549). Parimenti, gli elementi addotti devono comprovare che la sovvenzione abbia effettivamente contribuito alla realizzazione degli effetti positivi, non essendo sufficiente che questi derivino dall'operazione in quanto tale).

Il *balancing test* si configura così non come un accertamento astratto dell'utilità economica dell'attività sovvenzionata, bensì come un'analisi strettamente connessa alla specifica misura oggetto di un'indagine approfondita svolta caso per caso. La logica sottesa è quella di verificare se, e in quale misura, la distorsione accertata sia giustificabile o compensabile alla luce di benefici concreti per il mercato interno o per obiettivi strategici dell'Unione.

4. Come illustrato, la nozione di distorsione nel FSR consiste, in primo luogo, nell'individuazione degli effetti negativi della sovvenzione estera sul mercato interno. A tale accertamento può seguire, in via eventuale, la valutazione comparativa di cui all'art. 6 FSR.

Il quarto e ultimo capitolo delle Linee guida chiarisce un ulteriore profilo centrale dell'architettura del FSR: i poteri di notifica preventiva della Commissione, i c.d. poteri di *call-in*, previsti ai sensi dell'art. 21, par. 5, FSR con riguardo alle concentrazioni e dell'art. 29, par. 8, FSR in relazione alle procedure di appalto pubblico (in dettaglio v. I. OBERLÄNDER, C. SICKINGER, *Commission Calling: "Call-in" of transactions under the Foreign Subsidies Regulations – uncertainty and unpredictable risks?*, in [Zeitschrift für Wettbewerbsrecht](#), vol. 22, n. 2, 2024, p. 103 ss.).

Con riguardo alle condizioni di esercizio di tale potere, tali disposizioni consentono alla Commissione di richiedere la notifica preventiva di concentrazioni per le quali non sia raggiunta almeno una delle soglie di cui all'art. 20, par. 3, FSR e, inoltre, di contributi finanziari nell'ambito di procedure di appalto pubblico al di sotto delle soglie quantitative di cui all'art. 28, par. 1, FSR, o relative alle circostanze di cui all'art. 30, par. 4, FSR (v. punti 163-165 Linee guida). Il ricorso ai poteri di *call-in* rappresenta, pertanto, uno strumento volto a evitare che operazioni potenzialmente distorsive sfuggano al controllo *ex ante* per ragioni meramente quantitative (v. punti 155-156 Linee guida; considerando nn. 36 e 40 FSR).

Resta ferma, in alternativa, la possibilità di avviare un'indagine *ex officio*: la prassi applicativa più recente conferma la progressiva attivazione dei poteri istruttori (v. punti 153-157 Linee guida). Si segnalano, infatti, le prime due

indagini *ex officio* avviate dalla Commissione nel caso FS.100068, [Nuctech](#) (v. Commissione, [Commission opens in-depth foreign subsidies investigation into Nuctech's activities in the threat detection systems sector](#), 11 December 2025; Commissione, *Sintesi dell'avviso relativo all'apertura di un'indagine approfondita nel caso FS.100068 - NUCTECH a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera d) del regolamento (UE) 2022/2560 (C/2026/545)*, 23 January 2026), e nel caso FS.100143, [Goldwind](#), (v. Commissione, *Sintesi dell'avviso relativo all'apertura di un'indagine approfondita nel caso FS.100143 - Goldwind a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera d) del regolamento (UE) 2022/2560 (C/2026/1120)*, 18 February 2026; Commissione, [Commission opens in-depth foreign subsidies investigation into Goldwind's activities in the EU wind sector](#), 3 February 2026), entrambi giunti alla fase di indagine approfondita (in dettaglio v. P. MATTIOLO, [The EU Foreign Subsidies Regulation, Industrial Policy and Competitiveness: Dragons, Unchartered Frontiers and Epic Quests](#), in L. HORNKOHL, D. PELEKIS (eds.), *State Aid and Industrial Policy in the European Union*, Utrecht, 2026). Tuttavia, come chiarito al punto 156 delle Linee guida, la Commissione può preferire richiedere la notifica preventiva “laddove ritenga che la concentrazione o l’offerta richieda un esame *ex ante* per via della sua incidenza nell’Unione”. Tale nozione, come chiarito nelle Linee guida, si riferisce all’impatto sia effettivo che potenziale e deve essere intesa alla luce dell’obiettivo del regolamento di garantire condizioni di parità di trattamento (v. punti 171-172 Linee guida; considerando nn. 6 e 8 FSR; art. 1 FSR). La Commissione è chiamata pertanto a ricercare un equilibrio tra l’effettiva tutela del mercato interno e la necessità di ridurre al minimo l’onere amministrativo per le imprese.

Quanto alle tempistiche, la Commissione può esercitare tale potere in qualsiasi momento prima della realizzazione completa della concentrazione ai sensi dell’art. 21, par. 5, FSR (sul punto, le Linee guida richiamano la sentenza della Corte del 31 maggio 2018, causa C-633/16, [Ernst & Young](#)), e, con riferimento agli appalti pubblici, prima dell’aggiudicazione del contratto, intesa quale conclusione giuridicamente vincolante tra l’amministrazione aggiudicatrice e l’offerente selezionato sulla base dei criteri di aggiudicazione predefiniti (punti 166-167 Linee guida; art. 29, par. 8, FSR). Le Linee guida individuano, inoltre, una serie di fattori non esaustivi che possono orientare la decisione della Commissione, tra cui la rilevanza economica dell’attività interessata, l’impatto potenziale sull’accesso a tecnologie o infrastrutture strategiche, nonché la possibile incidenza sui flussi di beni e servizi nel mercato interno (punti 173-174 Linee guida).

Nel complesso, tale atto delinea un uso del potere di *call-in* come strumento selettivo e mirato, idoneo a incidere significativamente sull’effettività del controllo *ex ante*. Se, da un lato, tale potere amplia la capacità di intervento della Commissione e rafforza la dimensione preventiva del FSR, dall’altro esso solleva interrogativi in termini di prevedibilità e certezza del diritto, nella misura in cui gli operatori economici sono chiamati

a valutare non solo il rispetto delle soglie formali, ma anche il rischio di un intervento discrezionale dell'istituzione.

5. Le Linee guida segnano un avanzamento nella fase di consolidamento applicativo del FSR. Ciò nondimeno, permangono alcuni profili aperti di particolare rilievo ai fini dell'interpretazione del regolamento.

Un primo profilo riguarda il ruolo della futura giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'interpretazione del FSR, nonché la sua possibile incidenza sulla revisione prevista per il 2026.

In tale contesto si colloca la causa T-284/24 R, *Nuctech/Commissione*, primo caso in cui i giudici del Kirchberg sono stati chiamati a pronunciarsi sull'applicazione del regolamento. La causa è stata introdotta dinanzi al Tribunale dell'Unione mediante ricorso di annullamento, proposto il 29 maggio 2024, avverso la decisione con cui la Commissione ha imposto lo svolgimento di ispezioni ai sensi dell'art. 14, par. 3, FSR, durante le quali ha richiesto, fra gli altri, il contenuto delle caselle di posta elettronica di alcuni dipendenti e dirigenti degli appellanti (v. *FS.100068 – Nuctech*, v. *supra*, par. 4; ordinanza del Tribunale del 12 agosto 2024, causa T-284/24 R, [Nuctech/Commissione](#)). Questi, secondo il Tribunale, non avevano dimostrato l'esistenza di un caso *prima facie*, né avevano provato che fosse soddisfatto il requisito dell'urgenza (v. ordinanza [Nuctech/Commissione](#), cit., punti 49, 75, 87). A seguito dell'impugnazione di tale ordinanza, il vicepresidente della Corte di giustizia ha respinto integralmente il ricorso con ordinanza del 21 marzo 2025, valorizzando in particolare la mancata dimostrazione del requisito dell'urgenza e consentendo, pertanto, il proseguimento delle ispezioni disposte dalla Commissione (v. ordinanza della Corte del 21 marzo 2025, causa C-729/24 P(R), [Nuctech/Commissione](#), in particolare punti 51-59).

La vicenda si inserisce nel contesto delle prime indagini *ex officio* (v. *supra*, sezione 4) e solleva questioni centrali relative all'estensione dei poteri istruttori della Commissione e alle garanzie procedurali degli operatori economici. In tale prospettiva, la futura giurisprudenza appare idonea a incidere in modo significativo sull'interpretazione del regolamento e, verosimilmente, anche sulla revisione prevista ai sensi dell'art. 52, par. 2, FSR entro luglio 2026.

Un secondo profilo attiene alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del regolamento, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico. L'art. 3, par. 1, FSR fa riferimento a “un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno”, senza tuttavia chiarire in modo puntuale quali entità debbano essere considerate nei contesti di gruppo.

Dall'interpretazione testuale del regolamento sembra emergere una preferenza per un criterio “verticale” basato sui rapporti di controllo, che include non solo l'operatore economico coinvolto, ma anche le società che lo controllano e quelle da esso controllate, direttamente o indirettamente.

Le Linee guida non forniscono indicazioni in merito all'estensione dell'ambito soggettivo ai rapporti giuridici “orizzontali”, ossia ai rapporti tra

l'operatore economico che concorre alla gara e le altre società appartenenti al medesimo gruppo. Ulteriori disposizioni del FSR sembrano tuttavia escludere un'interpretazione in tal senso. In primo luogo, la nozione di "imprese di partecipazione finanziaria" di cui all'art. 20, par. 4, lett. c), FSR rinvia alla definizione di cui all'art. 2, par. 1, n. 15, della [direttiva 2013/34/UE](#), suggerendo una distinzione tra l'ambito soggettivo rilevante nelle concentrazioni e negli appalti pubblici. Nella medesima direzione è anche la versione francese dell'art. 28, par. 1, lett. b), che utilizza l'espressione "sociétés mères", richiamando un legame verticale fondato sul controllo.

Pertanto, il legislatore dell'Unione sembra aver voluto limitare l'ambito di applicazione ai rapporti di controllo in senso stretto, escludendo, quantomeno in via tendenziale, i rapporti "orizzontali" tra società appartenenti al medesimo gruppo ma non legate da un vincolo di controllo diretto.

Resta dunque aperta l'esigenza di chiarimenti sul punto, che potranno emergere sia dalla futura prassi applicativa sia da un intervento interpretativo della Corte di giustizia o del legislatore in sede di revisione.

6. L'adozione delle Linee guida segna un passaggio rilevante nella fase di consolidamento applicativo del FSR.

La sistematizzazione della nozione di "distorsione sul mercato interno", la precisazione del *balancing test* e delle modalità di esercizio dei poteri di *call-in* evidenziano il progressivo affinamento dell'approccio della Commissione nell'applicazione del regolamento. Sotto il primo profilo, le Linee guida confermano una nozione ampia e funzionale di "distorsione sul mercato interno". Quanto al *balancing test*, l'atto contribuisce a chiarire gli elementi essenziali per la valutazione comparata di cui all'art. 6 FSR, senza tuttavia trasformarlo in un passaggio obbligato in ogni procedimento. Infine, i poteri di *call-in* lasciano aperto il rischio di un intervento discrezionale dell'istituzione.

Nel complesso, le Linee guida contribuiscono a rafforzare la prevedibilità dell'applicazione del FSR, pur mantenendo un significativo margine di discrezionalità in capo alla Commissione. Permangono, pertanto, alcune criticità rilevanti sotto il profilo della certezza del diritto e degli oneri amministrativi per gli operatori economici. A tali profili si affiancano ulteriori questioni aperte emerse nella fase più recente, in particolare con riferimento al ruolo della futura giurisprudenza della CGUE e alla delimitazione dell'ambito soggettivo nei contesti di gruppo.

Le Linee guida contribuiscono a rafforzare il margine di prevedibilità confermando, tuttavia, la necessità della revisione prevista *ex art.* 52, par. 2, FSR entro luglio 2026.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza il ruolo della comunicazione C (2026) 42final della Commissione del 9 gennaio 2026 (di seguito: “Linee guida”) recante orientamenti riguardanti l’applicazione di alcune disposizioni del regolamento (UE) 2022/2560 sulle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (di seguito: “FSR”). L’analisi si concentra su tre profili centrali: la sistematizzazione della nozione di “distorsione sul mercato interno” ai sensi dell’art. 4 FSR, la struttura e la portata della valutazione comparata prevista dall’art. 6 FSR (*balancing test*) e il rafforzamento del controllo *ex ante* mediante i poteri di *call-in* della Commissione. Il lavoro sottolinea come le Linee guida contribuiscano a rafforzare la prevedibilità della futura prassi applicativa, pur lasciando un significativo margine di discrezionalità in capo alla Commissione e alcuni profili critici ancora aperti. Il contributo si conclude sottolineando la rilevanza di tali questioni in vista della revisione del regolamento prevista *ex art.* 52, par. 2, FSR entro luglio 2026.

ABSTRACT (ENG)

This paper analyzes the role of the Commission Communication C (2026) 42final of January 9, 2026 (hereinafter: “Guidelines”), which provides guidance on the application of certain provisions of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market (hereinafter: “FSR”). The analysis focuses on three key aspects: the systematization of the concept of “distortion of the internal market” within the meaning of Article 4 FSR, the structure and scope of the comparative assessment provided for in Article 6 FSR (*balancing test*), and the strengthening of *ex ante* control through the Commission’s *call-in* powers. The paper highlights how the Guidelines help to enhance the predictability of future enforcement practice, while still leaving a significant margin of discretion to the Commission and some critical issues unresolved. The paper concludes by emphasizing the relevance of these issues in view of the revision of the Regulation provided for under Article 52(2) FSR by July 2026.